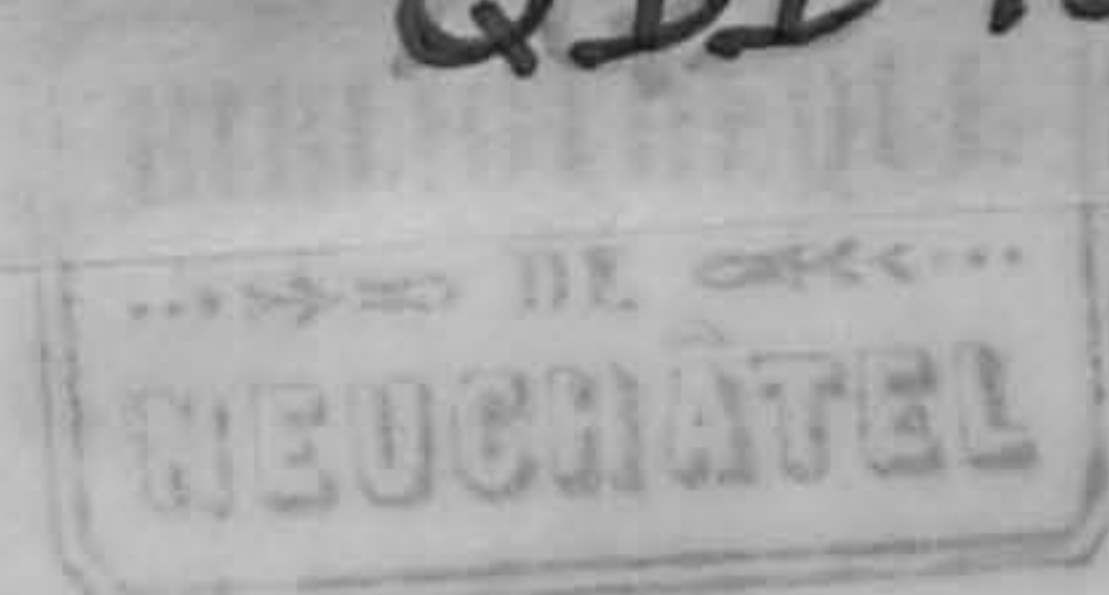


21463

QDD 10*

~~60-15-6~~

RECOURS DE QUELQUES CITOYENS CONTRE LE DÉCRET DU GRAND CONSEIL DU 3 JUIN 1876



DUPLIQUE POUR L'ÉTAT DE NEUCHÂTEL

AU TRIBUNAL FÉDÉRAL!

MONSIEUR LE PRÉSIDENT ET MESSIEURS,

Après les développements donnés à sa Réponse, le Conseil d'Etat pourrait se dispenser de faire une nouvelle pièce de procédure, surtout puisqu'il a l'intention de plaider; aussi ne réfuterons-nous que très-sommairement les deux Répliques des recourants.

MOYEN PRÉJUDICIEL

Le recours de MM. Perrochet, de Montmollin et consorts conclut à faire prononcer la mise à néant d'une décision du Grand Conseil. La conclusion est injuridique, il ne peut être question d'annuler une décision du Grand Conseil, mais seulement d'ordonner que le décret du 3 Juin 1876 sera soumis au Peuple. Nous maintenons donc contre ce recours notre fin de non procéder.

MOYEN PÉREMPTOIRE

Les recourants des deux catégories ne veulent pas reconnaître que le seul moment opportun pour soumettre une dépense à la ratification du peuple, c'est celui où le Grand Conseil vient de voter le décret ordonnant la dépense.

Nous soutenons, au contraire, que le referendum financier introduit dans la Constitution cantonale doit avoir une portée pratique, si le Peuple refuse, celle d'empêcher la dépense. C'est ainsi que le referendum financier est compris partout où il existe.

Le Tribunal fédéral appréciera.

Les recourants des deux catégories se retranchent derrière une prétendue ignorance dans laquelle ils auraient vécu concernant la formation de notre dette flottante et la série d'engagements financiers auxquels se rapporte le décret du 3 Juin. Cela paraît étrange de

R004131055

la part de membres du Grand Conseil qui ont assisté aux débats et concouru aux différents votes ordonnant ces dépenses. C'est en vain que ceux d'entre eux qui ne siégeaient pas au Grand Conseil allèguent la publication tardive des bulletins de cette assemblée. Les journaux du Canton publient régulièrement des comptes-rendus détaillés des séances dans la semaine de chaque session ou au plus tard dans la semaine suivante. D'ailleurs, les séances du Grand Conseil sont publiques, et nul n'est réputé ignorer les décrets de l'autorité législative.

Au surplus, les divers décrets ordonnant les dépenses dont il s'agit ont reçu exactement la même publicité que le décret du 3 Juin contre lequel MM. Edouard Perrochet et consorts ont su recourir.

Que faudrait-il penser de représentants du Peuple qui auraient, pendant des années, laissé s'accumuler les dépenses extra-budgétaires et qui auraient eux-mêmes voté toutes ces dépenses, sans jamais s'apercevoir qu'il était impossible d'y faire face avec les ressources ordinaires et sans se douter que l'Etat avait une dette flottante ? Qu'en faudrait-il penser, surtout quand ces mêmes décrets portaient tous, sans exception, l'autorisation d'emprunter ? Il faudrait supposer pour cela que ces Messieurs n'ont prêté aucune attention aux séances, qu'ils n'ont jamais ouvert un budget ou un compte-rendu financier. Il faudrait qu'ils n'eussent pas eux-mêmes siégé, comme c'est pourtant le cas, dans les diverses Commissions du budget et des comptes qui ont fonctionné depuis sept ou huit ans. Ce serait en un mot faire injure à leur propre intelligence et à leur propre sagacité.

Les hommes qui s'attribuent à eux-mêmes un si pauvre rôle dans nos affaires publiques sont assurément mal placés pour donner des leçons de droit constitutionnel à la majorité du Grand Conseil et au Conseil d'Etat.

« On a toujours le droit, disent MM. Desor et Fritz Berthoud, de recourir contre une « violation de la Constitution, alors même qu'elle aurait été précédée d'autres violations « analogues qui n'auraient fait l'objet d'aucune réclamation. »

Cette théorie est manifestement contraire au principe admis par la Loi sur l'organisation judiciaire fédérale, qui fixe un délai péremptoire pour les recours de droit public. En effet, les prétendues violations de la Constitution qui auraient été commises et auraient passé inaperçues, se rapportent toutes aux mêmes dépenses contre lesquelles on recourt maintenant.

Il eût fallu recourir contre le décret autorisant la dépense pour la Correction des Eaux du Jura, contre les décrets spéciaux concernant la route du Doubs et l'Hôtel des Postes de la Chaux-de-Fonds.

Il eût fallu demander le referendum populaire, en 1872, contre la Loi scolaire, qui met à la charge de l'Etat, pour collèges et maisons d'école, des subventions dont le total dépasse de beaucoup fr. 500,000.

Si, comme le prétendent les recourants, le Grand Conseil ne peut pas créer une dette flottante de plus de fr. 500,000 sans consulter le Peuple, il fallait réclamer déjà en 1868 et 1869, lorsque la dette flottante dépassait déjà fr. 500,000. MM. Desor, Louis Pernod, Edouard Perrochet, Ferdinand Richard, Jean de Montmollin, Frédéric Numa Guyot et Favre-Barrelet, tous signataires du recours, étaient à cette époque membres du Grand

Conseil. Ils auraient pu recourir auprès du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale comme ils recourent maintenant auprès du Tribunal fédéral. Pourquoi ne l'ont-ils pas fait ? C'est qu'à cette époque ils ne pensaient pas ce qu'ils disent aujourd'hui pour les besoins de la cause.

Le point de vue auquel se placent les recourants est radicalement faux, mais encore à ce point de vue eût-il fallu réclamer en temps utile. Les recourants font auprès du Tribunal fédéral une tentative de relief, de restitution en entier contre les informalités qu'ils ont commises et les péremptions qu'ils ont encourues.

Le Tribunal fédéral ne peut pas, à notre avis, leur accorder ce qu'ils demandent sans créer un précédent fâcheux et sans désorganiser les services publics du Canton de Neuchâtel. Le droit de recours concernant une dépense n'existe évidemment qu'au sujet du décret initial qui ordonne cette dépense. Il est trop tard pour recourir contre le fait accompli. Les décisions prises par une autorité publique ne peuvent pas être indéfiniment mises en question. C'est là le but et la portée véritable du délai de soixante jours fixé par la Loi fédérale.

DISCUSSION AU FOND

I

Nous n'avons pas prétendu que le Tribunal fédéral était absolument lié par les interprétations constitutionnelles du Grand Conseil d'un Canton. Mais nous avons cité la jurisprudence constante du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale aux attributions desquels le Tribunal fédéral a succédé. Nous avons dit qu'il y avait lieu de tenir compte de l'opinion du Grand Conseil lui-même et nous avons rappelé que ce corps a toujours interprété la Constitution de bonne foi. Lorsqu'il s'est agi d'engagements financiers dépassant la compétence du Grand Conseil, cette autorité n'a jamais hésité à faire intervenir le vote populaire. Ainsi, pour la reconstitution de la Caisse hypothécaire, ainsi pour les chemins de fer régionaux, ainsi pour le rachat du Jura Industriel. En ce qui concerne le Pénitencier, le Grand Conseil s'est uniquement inspiré de motifs de convenance politique pour soumettre la question au Peuple ; cela résulte en termes non équivoques de la discussion que nous avons reproduite dans notre Réponse, et l'on ne saurait invoquer ce précédent dans le cas actuel.

II

Les recourants s'efforcent d'isoler le texte de l'article 39 des délibérations de la Constituante.

C'est toujours le principe inverse qui a prévalu en Suisse pour l'interprétation de la Constitution fédérale et des Constitutions cantonales. Il ne se passe pas de session des Chambres fédérales sans qu'on interprète tel ou tel article de la Constitution du 29 mai par les délibérations auxquelles cet article a donné lieu. Il en était de même pour la Constitution fédérale de 1848 ; combien de fois n'a-t-on pas cité les opinions exprimées dans la Diète constituante par MM. Druey, Kern, Furrer, etc. ?

Le principe admis en matière de droit public est emprunté au droit civil : il faut, dans une Constitution, rechercher qu'elle a été l'intention de ses rédacteurs, plutôt que de s'arrêter au sens littéral des termes.

Les Etats-Unis nous offrent un exemple identique. Lorsque, dans ce grand pays, l'abolition de l'esclavage a été soulevée, on a recherché de part et d'autre avec le plus grand soin l'opinion des rédacteurs de la Constitution américaine, aussi bien pour la question de l'esclavage proprement dite qu'au sujet du droit de souveraineté et de sécession de chaque Etat. Mais déjà auparavant et dès les premières années de l'indépendance, les orateurs du Congrès et les Juges de la Cour suprême, toutes les fois qu'ils ont eu à interpréter la Constitution fédérale, ont attaché une grande importance aux opinions exprimées par les Constituants, à celles du général Hamilton, chef du parti fédéraliste, à celles de Thomas Jefferson, chef du parti républicain, à celles de John Jay, de John Adams, de Franklin et de Georges Washington. On pourrait aussi citer à cet égard le bel ouvrage de M. Rüttimann sur le *droit public des Etats-Unis comparé aux institutions politiques de la Suisse*.

Ce qui fait la force d'une Constitution et son prestige, ce qui la rend vivante et la rajeunit toujours, c'est précisément l'interprétation qui en est faite par les Corps politiques du pays. Un peuple ne vit pas d'abstractions.

Eh bien ! nous sommes dans le vrai lorsque, d'une part, nous fournissons la preuve que l'Assemblée constituante de 1858 a simplement voulu limiter la compétence du Grand Conseil, de manière à ce qu'il ne puisse pas voter sans consulter le Peuple une dépense de plus de fr. 500,000 sous la forme d'emprunt ou d'engagement financier, et lorsque, d'autre part, nous démontrons que cette interprétation a été admise dès-lors par les diverses législatures qui se sont succédé, et cela sans qu'il se soit élevé aucune réclamation, soit au sein du Grand Conseil, soit dans le Peuple. Nous sommes fondés à dire que cette interprétation est bien celle qu'a voulue le Peuple neuchâtelois et qu'elle est devenue une règle de notre droit public.

III

Nous avons dit qu'une conversion n'est pas un emprunt dans le sens constitutionnel du mot ; nous avons cité le précédent de la conversion de la dette de fr. 3,613,000 opérée en 1862, sans que le Peuple ait été consulté ; nous avons cité la conversion des dettes municipales du Locle et de la Chaux-de-Fonds, en 1864 ; nous avons mis les recourants en contradiction avec eux-mêmes, avec leurs propres votes et avec l'opinion des hommes les plus autorisés de leur parti. A cela les recourants ne savent que répondre.

MM. Desor et Fritz Berthoud disent seulement, à propos du précédent tiré du Canton de Vaud : « Le Grand Conseil vaudois a admis qu'il ne s'agissait pas d'une augmentation de la dette et que dès-lors l'art. 49 n'était pas applicable ; nous pensons qu'il a eu raison, mais nous ne pensons pas que cela autorise notre Grand Conseil à soustraire ses décisions à la sanction populaire, lorsque la Constitution réclame cette sanction. » Cette opinion que MM. Desor et Berthoud expriment au sujet de la décision prise par le Grand Conseil vaudois est la condamnation de la campagne qu'ils ont entreprise contre le décret du 3 Juin. En effet, pas plus dans le Canton de Neuchâtel que dans le Canton de Vaud, il

ne s'agit d'augmenter la dette, de contracter des engagements nouveaux. Nous faisons maintenant ce qu'a fait le Canton de Vaud en 1874, nous régularisons des engagements antérieurs, nous convertissons la dette.

MM. Perrochet, Jean de Montmollin, Jules Sandoz et consorts disent à page 19 de leur Réplique : « La conversion de la dette *flottante* en dette *consolidée* ne peut donc avoir pour « effet une augmentation de la dette publique. Le passif de l'Etat doit être le même, après « comme avant l'opération. » C'est bien cela, et nous ne pourrions mieux exprimer notre point de vue. L'Etat de Neuchâtel doit pour les engagements qu'il a contractés antérieurement au sujet des travaux compris dans le décret du 3 juin la somme de fr. 2,500,000. Il ne devra pas un franc de plus *après* l'emprunt qu'*avant* l'emprunt, son Doit et son Avoir n'auront pas changé.

Mais MM. Edouard Perrochet, de Montmollin et consorts vont plus loin, ils prétendent que l'Etat ne doit pas, en d'autres termes, que les emprunts antérieurs dont il s'agirait d'opérer la conversion n'existent pas.

Encore ici, les recourants sont dans l'erreur. L'Etat de Neuchâtel doit, pour les divers travaux qui sont compris dans le décret du 3 juin, les sommes suivantes :

1° A la Caisse d'Epargne	fr. 994,000»—
2° A la Banque cantonale neuchâteloise	» 450,000»—
3° A la Fondation Borel	» 196,000»—
4° L'Etat a, en outre, dans une maison de banque un crédit confirmé de	» 500,000»—

A ces sommes, il faut ajouter : Les subventions pour construction de collèges et de maisons d'école, qui sont le résultat d'une loi contre laquelle le referendum financier n'a pas été exercé » 350,000»—

Total fr. 2,490,000»—

Il s'agit donc bien d'une conversion. Ce n'est pas là, d'ailleurs, le point de vue essentiel ; il n'y aurait pas d'emprunts temporaires, il n'y aurait que des travaux exécutés ou en cours d'exécution et des comptes d'entrepreneurs à payer, le tout résultant de décrets antérieurs, que la question serait la même. Le décret du 3 juin n'ajoute rien à la dette actuelle de l'Etat.

IV

Les recourants négligent de répondre à l'opinion de M. Eugène Borel concernant la plus-value des terrains, qui doit être portée en déduction de la dépense brute pour la correction des Eaux du Jura.

Ils ne tiennent aucun compte du prix de vente de l'ancien hôtel des postes de la Chaux-de-Fonds pour établir la dépense nette de la nouvelle construction.

Ils ne fournissent aucune preuve que la route des Côtes-du-Doubs occasionnera une dépense de fr. 500,000.

Les recourants n'ont pas réfuté ce que nous avons dit au sujet de leur théorie consistant à mettre le Grand Conseil dans cette situation impossible de soumettre toute dépense extra-budgétaire à la ratification du Peuple, puisque chaque dépense extra-budgétaire peut devenir un des facteurs qui composeront cette somme de passé fr. 500,000 au sujet de laquelle, selon eux, le peuple devrait être consulté.

Ils n'ont pas davantage démontré qu'aucune dépense prise en particulier dépasserait fr. 500,000.

Nous avons prouvé de la manière la plus détaillée que toutes les dépenses comprises dans le décret du 3 juin sont déjà exécutées ou en cours d'exécution et qu'il y a des contrats passés avec des tiers, ou qu'elles résultent des dispositions de la loi.

A cela, les recourants n'ont rien à répondre.

MM. Desor et Fritz Berthoud avaient prétendu dans leur recours que les voies et moyens de faire face à ces dépenses n'avaient pas été votés par le Grand Conseil en même temps que les dépenses elles-mêmes. Nous avons soumis au Tribunal fédéral tous les décrets du Grand Conseil concernant les voies et moyens. Les recourants négligent de traiter ce point important dans leur Réplique.

Nous avons rappelé qu'aucune des dépenses comprises dans le décret du 3 juin n'avait fait l'objet de la moindre objection ni dans le Grand Conseil ni dans le Peuple, au moment où elle avait été votée. Les recourants se taisent à cet égard dans leur Réplique.

V

Nous nous sommes attachés à démontrer que le but de l'art. 39 de la Constitution n'était pas de faire prononcer le Peuple sur l'opportunité de contracter un emprunt, sur les conditions financières de cet emprunt, sur le taux de l'intérêt et le terme de l'amortissement, mais bien de donner au Peuple le droit d'empêcher une dépense excédant fr. 500,000.

Les recourants des deux catégories protestent de la pureté de leurs intentions, ils repoussent toute idée de ne pas faire honneur aux engagements contractés et de ne pas payer les dettes. Ils prétendent en même temps qu'ils ne font pas une campagne politique contre la majorité du Grand Conseil et le Conseil d'Etat.

Que veulent-ils alors ?

Une démarche aussi importante que l'est nécessairement un recours devant le Tribunal fédéral doit avoir un but. Ils n'ont pas même cherché à démontrer que le moment actuel serait mal choisi pour convertir et consolider la dette, que le maximum d'intérêt voté par le Grand Conseil serait onéreux, que l'opération était financièrement mauvaise et qu'on pourrait obtenir des conditions plus avantageuses.

Il s'agit, disent MM. Desor et Berthoud dans leur Réplique, d'arriver à la preuve que la majorité du Grand Conseil et le Conseil d'Etat ont perdu la confiance du Peuple neuchâtelois ; il s'agit, pour eux et leurs coalisés, de faire échec au régime.

Les aveux renfermés dans la Réplique de MM. Desor et Berthoud nous confirment de plus en plus dans la pensée que leur recours est une manœuvre politique.

Et quant au recours de MM. Edouard Perrochet, Jules Sandoz, Georges Berthoud, Loze-Courvoisier, Jean de Montmollin, Louis-Alexandre de Dardel, Jean Courvoisier et consorts, ses auteurs ne persuaderont à personne qu'ils ne poursuivent pas un but exclusivement politique.

Ce recours est en effet signé par tous les hommes les plus militants du parti conservateur, qui cherchent à obtenir devant le Tribunal fédéral l'appui moral que la majorité du Peuple neuchâtelois s'est constamment refusée à leur donner.

La majorité du Grand Conseil et le Conseil d'Etat professent autant et plus que les recourants un véritable respect pour la souveraineté populaire dont ils sont issus ; seulement, ils s'opposent à ce que le Peuple soit consulté tardivement lorsqu'il ne peut plus être question de revenir en arrière sur des dépenses votées, exécutées, ou en plein cours d'exécution.

Puisque c'est la question de confiance qu'on veut poser au Peuple, puisque, de l'aveu des recourants, il ne s'agit pas de manquer aux engagements et de contester des dettes, la question de confiance se posera tout naturellement au mois de mai de l'année prochaine, lors du renouvellement intégral du Grand Conseil, comme le veut la Constitution, et ce moment, la majorité du Grand Conseil et le Conseil d'Etat le voient arriver sans crainte ; une manifestation récente a démontré aux recourants des deux catégories que la majorité du Peuple n'est pas avec eux.

VI

Nous ne reprendrons pas en détail tous les sophismes et toutes les arguties de nos adversaires ; une pareille discussion nous paraît naturellement réservée pour la plaidoirie.

MM. Desor et Berthoud semblent redouter les débats oraux. Après avoir soulevé un gros conflit de droit public, après avoir mis en question toute l'administration économique et financière de leur Canton dans ces dernières années, après avoir accumulé contre la majorité, à laquelle ils ont appartenu, les imputations les plus graves, ils cherchent à se soustraire aux conséquences de la situation qu'ils ont prise ; ils désertent la discussion.

Le Juge informateur a admis les recourants à présenter des répliques, alors que dans la règle, en matière de recours de droit public, chaque partie n'a droit qu'à une pièce de procédure. Le Conseil d'Etat n'attache, pour sa part, que peu d'importance à l'échange de ces nouveaux mémoires ; en revanche, il lui importe beaucoup de pouvoir discuter oralement devant le Tribunal fédéral certains faits, d'entrer dans beaucoup de détails pour lesquels la plaidoirie se prête mieux que le mémoire écrit et de pouvoir réduire à néant, dans une discussion orale, toute une série d'imputations qui se traînent dans les recours et dans les Répliques.

Nous exprimons le ferme espoir qu'en raison de l'importance des intérêts engagés, ce moyen de défense ne sera pas refusé aux Autorités d'un Canton.

Nous ne nous arrêtons pas à réfuter ce que disent les recourants au sujet de la difficulté qu'ils auraient de se faire représenter devant le Tribunal fédéral. Pour tous ceux qui connaissent la position de fortune de chacun d'eux, l'objection n'est pas sérieuse. Ils peuvent, au surplus, plaider eux-mêmes.

Nous reprenons d'ailleurs nos premières conclusions, concernant l'adjudication des frais.

Agréez, Monsieur le Président et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 14 septembre 1876.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT :

Le Président,
PHILIPPIN.

Le Secrétaire,
R. COMTESSE.

IV

Nous ne réprimons pas en détail tous les sophismes et toutes les arguties de nos adversaires ; une pareille discussion nous paraît naturellement réservée pour la plaidoirie. M. Berthod semblait redouter les débats oraux. Après avoir soulevé un gros conflit de droit public, après avoir mis en question toute l'administration économique et financière de leur Canton dans ces dernières années, après avoir accumulé contre la majorité à laquelle ils ont appartenu les imputations les plus graves, ils cherchent à se soustraire aux conséquences de la situation qu'ils ont prise ; ils désertent la discussion.

Le Juge informateur a admis les recourants à présenter des répliques, alors que dans la règle, en matière de recours de droit public, chaque partie n'a droit qu'à une pièce de procédure. Le Conseil d'Etat n'attache, pour sa part, que peu d'importance à l'échange de ces nouveaux mémoires ; en revanche, il lui importe beaucoup de pouvoir discuter oralement devant le Tribunal fédéral certains faits, d'entrer dans beaucoup de détails pour lesquels la plaidoirie se prête mieux que le mémoire écrit et de pouvoir répondre à néant, dans une discussion orale, toute une série d'imputations qui se terminent dans les recours et dans les répliques.

Nous exprimons le ferme espoir qu'en raison de l'importance des intérêts engagés, le moyen de défense ne sera pas refusé aux Autorités d'un Canton.